

REVISÃO GERAL E ANUAL DA REMUNERAÇÃO E DOS SUBSÍDIOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS: INSTRUMENTO DE CORREÇÃO DAS PERDAS INFLACIONÁRIAS NO BRASIL

*Giovani CLARK**

*Maria Cecília de Almeida CASTRO***

RESUMO

O presente artigo visa a analisar as causas que justificam a existência da norma prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição da República de 1988, por meio da qual assegura-se a revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos. Parte-se do pressuposto de que a existência dessa norma constitucional tem por fundamento os vários processos inflacionários que, historicamente, sempre assolaram o Brasil, culminando na experiência da hiperinflação do final da década de 80 e início da de 90.

ABSTRACT

This article aims to analyze the reasons that justify the existence of the rule in Article 37, X, of the Constitution of 1988, whereby it ensures the comprehensive annual review of the pay and allowances of civil servants. It starts from the assumption that the existence of this constitutional provision is based on the number of inflationary processes that historically has plagued Brazil, culminating in the experience of hyperinflation in the late 80th and early 90th

PALVRAS-CHAVE

Revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos; processo inflacionário; hiperinflação.

KEYWORDS

Annual review of the pay and allowances of civil servants; inflationary processes; hyperinflation.

* Mestre e doutor em Direito Econômico pela UFMG, Diretor-Presidente da Fundação Brasileira de Direito Econômico (FBDE) e Professor da Graduação e da Pós-Graduação na PUC/MG.

** Mestre em Direito Público pela PUC-MG. Especialista em Processo Constitucional e em Direito Público. Procuradora do Estado. Artigo submetido em 20/01/2010. Aprovado em 30/01/2010.

Introdução

A abordagem inicial do tema tem por objetivo compreender os antecedentes da indexação na economia e no direito brasileiros, nesse último enquadrada como regra jurídica. Para tanto, sob o enfoque da Ciência Econômica, é necessário investigar alguns aspectos da evolução histórica da inflação no Brasil, sobretudo os relativos aos tipos de processos inflacionários predominantes e suas consequências para a vida da população. Destaca-se a influência desse fenômeno sobre os trabalhadores, entre os quais se encontram os servidores públicos, cuja remuneração é o foco do presente estudo.

Considerando que a remuneração dos servidores públicos está vinculada à regra da indexação para evitar as perdas inflacionárias que ainda se verificam no Brasil, ao final deste texto pretende-se justificar a necessidade da existência da norma prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mormente a necessidade de imprimir-lhe eficácia.

1. Breve evolução histórica do processo inflacionário no Brasil

Os estudos históricos da economia brasileira mostram que ela sempre apresentou uma tendência inflacionária desde o início do século XIX. Sobre esse fenômeno, Robock (1977) afirma que os orçamentos brasileiros fortemente desequilibrados são a mola propulsora da inflação, podendo a inflação crônica do país ser explicada como decorrência de deficiências econômicas e de estrutura social, além da operação ineficiente do sistema.

Na perspectiva acima, o processo inflacionário se mantém em movimento circular de auto-alimentação. Isso porque, considerando o Brasil uma nação em desenvolvimento, a busca pelo progresso e pela melhoria do bem-estar social produz condições políticas que induzem a um esforço para expansão simultânea do consumo e do investimento. Mas, devido à pobreza do país, a taxa de poupança é baixa, o que impõe o uso da política econômica inflacionária. Portanto, para o referido autor é o excesso de despesas sobre receitas a principal causa da inflação brasileira, inclusive gerando volumosa emissão de moeda.

Entretanto, outras fundamentações teóricas procuram explicar os processos inflacionários no Brasil, como o poder e os altos lucros do capital internacional no país.

Segundo Paul Singer (1982), partindo-se do período “Entre Guerras”, após 1930, a acumulação do capital no Brasil se orientou para que parte do excedente global se encaminhasse às atividades ligadas ao mercado interno, o que se deu por meio da manipulação dos preços, elevando-se os preços dos produtos importados, sobretudo dos que foram substituídos por produção nacional. E como, ao mesmo tempo, os preços dos produtos agrícolas eram sustentados, a inflação foi inevitável.

Neste artigo, entretanto, adota-se um corte metodológico, iniciando a análise da inflação no Brasil a partir dos anos 60, época que representou a alteração da predominância do processo inflacionário de demanda para o de custos na economia nacional.

Sobre a década de 60, Pereira (1983) entende que a inflação não era a única causa das crises econômica e política brasileiras, para quem havia outras duas, a diminuição das oportunidades de investimento e a limitação da capacidade de exportar e importar, todas as três vinculadas entre si em relação circular da causa e efeito.

Quanto à diminuição das oportunidades de investimentos, seus fatores estão implicados com a inflação, relativos à redução das possibilidades de substituição de importações, à falta de mercados e redução de salários médios reais e à capacidade ociosa.

A redução das possibilidades de substituição de importações se deu porque, nos anos 60, na pauta de importações do Brasil restaram apenas mercadorias cuja produção não era economicamente viável, por exigirem altos investimentos.

Passando o mercado tradicional, anteriormente abastecido pelas importações, a ser abastecido pela produção nacional (substituição de importações), o aumento da demanda pelo produto tenderá a crescer na medida em que crescerem a população e seu poder aquisitivo. Assim, para que a indústria possa encontrar mercado para expandir além da taxa de crescimento da população, é necessário que não haja dissociação entre o crescimento da produção e o salário médio real dos trabalhadores.

Ocorre que, a partir do fim da década de 50, verificou-se o contrário no Brasil, havendo redução salarial e instaurando-se o problema da falta de mercado. “O pano de fundo dessa redução salarial, porém, seria a concentração da renda provocada por investimentos cada vez mais capital-intensivos, condicionados por uma tecnologia importada dos países desenvolvidos” (PEREIRA, 1983, p. 138). Enquanto a produção continuava crescendo, os salários reais caíam e a distribuição de renda era menos favorável para a classe trabalhadora/consumidora.

O problema da capacidade ociosa, por sua vez, decorre da falta de mercado. O fenômeno ocorreu naquela década no Brasil porque as empresas continuaram investindo durante certo tempo, apesar do baixo crescimento do mercado devido à redução dos salários médios reais. Diante disso, para continuarem com a mesma lucratividade, foi necessário que elevassem o preço de venda de seus produtos, alimentando, dessa forma, o processo inflacionário.

Sem adentrar a questão da limitação da capacidade de exportar e importar, passe-se à análise da inflação aberta como causa da crise econômica brasileira nos anos 60.

A partir dessa década, ficou claro que a inflação brasileira tornou-se, predominantemente, de custos¹, como resultado da crescente capacidade ociosa dos diversos setores industriais. Essa, por sua vez, entre outros fatores, era

¹ **Inflação de Custos:** custos são medidas monetárias resultantes da aplicação de bens e serviços na produção de outros bens e serviços. Assim, tal processo inflacionário é gerado pelo aumento dos custos de produção de bens e serviços, que são repassados para os preços. Caracteriza-se basicamente por uma majoração exógena de determinados componentes do produto (matéria prima, salários, impostos e combustíveis), além da prática de empresas que aumentam seus lucros acima da elevação dos custos de produção.

consequência, da política salarial tendente a reduzir o poder aquisitivo dos assalariados, em benefício da manutenção da lucratividade da classe capitalista. Segundo Pereira (1983), esse problema foi particularmente agravado pelo surgimento do desemprego industrial, não apenas pela incapacidade da economia de absorver a mão-de-obra, mas também pela redução, em termos absolutos, do emprego em diversos setores.

Quanto à década de 70, Singer (1982) afirma que a predominância da inflação de custos se manteve, porém, tornando-se mais intensa a partir do início de 1973, mesmo antes da crise mundial do petróleo, que apenas a agravou.

São fatores decorrentes da dinâmica interna da economia que estão gerando pressões inflacionárias cada vez maiores, sendo a inflação mundial apenas uma perigosa cortina de fumaça a encobrir problemas que a atual estruturação da economia não permite enfrentar (SINGER, 1982, 157).

Os fatores de manutenção da inflação a que Singer (1982) se refere decorrem do crescimento acelerado da produção. Trata-se da existência de setores produtivos com capacidade ociosa na economia brasileira, diretamente determinada pela falta de mercados e pela redução de salários médios. Nesse sentido, o autor afirma que:

(...) uma economia de mercado tem um ritmo máximo de crescimento que é dado não propriamente pela disponibilidade de recursos reais – mão-de-obra, equipamentos, matérias-primas, fontes de energia etc. –, mas pela capacidade de combinar estes recursos de modo a manter os desequilíbrios dentro de limites manejáveis. Quando os desequilíbrios ultrapassam estes limites – que são dados por parâmetros políticos – o nível geral de preços dispara e o balanço de pagamentos torna-se deficitário. É precisamente o que acabou por acontecer à economia brasileira. (SINGER, 1982, p. 159).

Com o passar dos anos, o Brasil vivenciou, na década de 80 e início de 90, um processo inflacionário ainda mais intenso e de difícil controle, culminando, no final desse período, com a hiperinflação. Naquela época, a inflação brasileira não era meramente de demanda²; ao contrário, ela “era alta, persistente, impelida pelos custos, indexada, formal e informalmente, inercial.”³ (PEREIRA, 1996, p. 261).

Alguns fatores explicam a hiperinflação do início dos anos 90, como a dívida externa acumulada dos anos 70, o choque externo de 1979 causado pela

² Inflação de demanda: processo gerado quando há aumento ou excesso da procura em relação à produção disponível de bens e serviços na economia, sem um acompanhamento no crescimento da oferta, pressionando, assim, os preços. É causada pelo crescimento dos meios de pagamento, que não é acompanhado pelo crescimento da produção, ou pela redução da produção de bens e serviços, por exemplo.

³ Inflação inercial: é a aquela em que a inflação presente é uma função da passada. Deve-se à resistência que os preços oferecem às políticas de estabilização que atacam as causas primárias da inflação. A maior justificativa de sua existência é a indexação da economia, que é o periódico reajustamento do valor das parcelas de contratos, dos salários e dos custos da produção, pela inflação do período passado.

segunda crise do petróleo e a suspensão de novos empréstimos externos a partir de 1982.

A partir de 1979, quando a inflação disparou, culminando na hiperinflação do início dos anos 90, o Brasil adotou diversos “planos de estabilização”, digo, medidas de política econômica. De acordo com Pereira (1996), alguns deles eram planos de emergência, outros eram programas planejados. Alguns foram heterodoxos, adotando o congelamento de preços, mas a maioria optou por estratégias ortodoxas⁴. Alguns utilizaram a estratégia do choque, enquanto outros adotaram o gradualismo. Alguns provocaram uma melhora do quadro econômico, sem dominar a inflação; outros, entretanto, apenas o agravaram.

Somente com o “Plano Real”, em 1994, é que a economia brasileira foi estabilizada, apesar dos pesados custos socioeconômicos (BATISTA Jr., 2005) cuja sistemática adotada não será desenvolvida neste texto por fugir ao objetivo proposto. Porém, em termos gerais, pode-se afirmar que ela se fundamentou na teoria da inflação inercial.

A existência de todo esse histórico inflacionário no Brasil naturalmente teve como conseqüências sujeitar a população à instabilidade financeira e a crescentes perdas do poder aquisitivo, sobretudo a camada de menor renda, ou seja, a dos assalariados.

Para minimizar esses perversos efeitos, utiliza-se o mecanismo da indexação, que, apesar de ser polêmico sob o ponto de vista da Ciência Econômica, é o que melhor traduz o ideal de justiça buscado pela Ciência do Direito.

2. Regra da indexação

Indexação é o instrumento da economia pelo qual se aplica certo índice ou fator sobre os valores monetários nominais defasados pela inflação, ajustando-os ao valor real. A razão da existência desse instrumento é minimizar, ou mesmo suprimir, os efeitos inflacionários que dão causa à perda do poder aquisitivo da moeda, decorrente da política inflacionária adotada pelo governo. É impropriamente denominada correção monetária.

Quanto ao instituto jurídico da regra da indexação, Souza (2005) a define pelo seguinte enunciado⁵:

Quando a política econômica posta em prática pelas autoridades superiores faz variar o poder aquisitivo da moeda em índices que ultrapassam os admitidos numa economia estabilizada, cabe a essas autoridades assegurar também medidas defensivas dos interesses privados capazes de serem atingidos diretamente pelos seus efeitos (SOUZA, 2005, p. 128).

⁴ A política heterodoxa é aquela que atua diretamente sobre os preços, salários ou taxa de câmbio, enquanto a ortodoxa atua indiretamente sobre os preços, por meio de políticas monetária e fiscal que afetam a demanda, mudam as expectativas, ou ambos.

⁵ Como lembra o autor, a regra da indexação foi um dos motivos do reconhecimento do Direito Econômico como um novo ramo jurídico, assim enunciado por Hedemann ao tratar do Direito das Obrigações diante dos efeitos da inflação alemã na Primeira Guerra Mundial.

Ainda segundo Souza (1980), um dos maiores problemas para o Direito é o ajustamento do valor da moeda na liquidação das dívidas, apesar de sua natureza essencialmente econômica. O que circunda a questão é a injustiça que decorre do processo inflacionário, ao provocar o enriquecimento do devedor e o empobrecimento do credor, quando o poder aquisitivo da moeda se deteriora entre a data do surgimento de uma obrigação e a data de seu adimplemento. Como afirma,

Tudo se prende, de início, ao valor *nominal* ou ao valor *real* da moeda. Alterado o valor *real*, isto é, seu *poder aquisitivo*, os compromissos assumidos à base do valor nominal, uma vez por eles resgatados, prejudicam o vendedor e beneficiam o comprador, em caso de *inflação*, e provocam o contrário, na hipótese de *deflação*. (Souza, 1980, p. 176).

Tecendo breve histórico sobre a regra indexação no ordenamento jurídico brasileiro, oscilando entre proibi-la e a permiti-la, Souza (1980) ensina que:

Levado o assunto para o “Projeto do Código das Obrigações”, de cuja elaboração participaram Caio Mário da Silva Pereira e Orlando Gomes, o dispositivo proposto no art. 142 descia a cuidados de terminologia, para reafirmar a mesma orientação.

“As dívidas em dinheiro, salvo disposição em contrário, devem ser solvidas em moeda dotada de curso legal, e pelo seu valor nominal, não obstante qualquer oscilação verificada até a data do pagamento.”

A expressão *valor nominal* define a posição do legislador. Mas a exceção admitida na expressão *salvo disposição em contrário* poderia deixar dúvidas quanto a opções constantes de cláusulas contratuais, especialmente na linha adotada na prática do seu trabalho por esse processo, com a determinação da *correção* à base das modificações do salário mínimo. A prática da correção por autorização legal, entretanto, concretiza-se nos arts. 24 e 25 da Lei n. 4.494, de 25 de novembro de 1964, que tratou dos *aluguéis corrigidos*, para o que estipulou *índices de correção* fornecidos pelo Conselho Nacional de Economia. Oferece, pois, os instrumentos técnicos para a operação corretiva, nos chamados *fatores de correção*, elevando o *princípio* à condição de *regra geral* e permitindo a aplicação da *indexação*. Outros diplomas legais também consagram o princípio, como a Lei n. 4.728, de 13 de julho de 1965, que disciplina o mercado de capitais, apesar de nos parecer uma impropriedade, ao falar do emitente da obrigação e ao criar diversificação entre os títulos. Do mesmo modo procede a Emenda Constitucional de 1969, que incorpora o disposto na Emenda Constitucional n. 10, permitindo a correção monetária dos títulos emitidos na desapropriação de terras para efeito de reforma agrária. A prática se generaliza com a sua presença na Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, que a institui nos contratos imobiliários de interesse social e no

Decreto-lei n. 14, de 29 de julho de 1966, permitindo aos Bancos autorizados receber depósitos com correção monetária. (SOUZA, 1980, p. 179).

Percebe-se que o Brasil, país historicamente inflacionário, desenvolveu uma extensa legislação relativa à correção monetária a qual, conforme Nusdeo (2005), foi em parte abolida com a estabilidade trazida pela reforma monetária de 1994. Nessa esteira, ensina o seguinte:

Presentemente, a correção monetária não pode ser feita a intervalos inferiores a um ano, o que representa uma erosão, ainda que pequena, na renda real dos que recebem remunerações estabelecidas por contrato e não têm condições de renegociá-los. A finalidade da medida é, porém, compreensível: ela destina-se a eliminar o fator inercial da realimentação e contribuir para o abandono da cultura inflacionária brasileira. (NUSDEO, 2005, p. 326).

Apesar de admitida a regra da indexação no ordenamento jurídico brasileiro, há grande controvérsia sobre se sua prática agrava ou não a inflação. Como já ponderado, para a Ciência Econômica esse é um dos fatores que determinam o padrão inercial inflacionário, em que a inflação futura é influenciada pela passada, por meio da aplicação dos índices de reajustamento tendentes a perpetuar a taxa inflacionária anterior.

Todavia, a racionalidade da indexação salarial, baseada na taxa de inflação passada, se deve “ao fato de que ela seria uma regra que minimizaria os custos de informação e transação no estabelecimento dos contratos de trabalho, além de estabilizar as relações de trabalho, limitando as oportunidades de conflitos trabalhistas” (BALBINOTTO, 1991, p. 132).

Essa consideração foge do consenso criado entre os economistas, que veem na indexação, inclusive a salarial, um fator de perpetuação do processo inflacionário inercial. Mas essa é uma discussão da Ciência Econômica, “porque, em relação ao Direito e às conseqüências de sua prática, deparamos com manifestações de enriquecimento e de empobrecimento ‘sem causa’ e não decorrentes de iniciativas das partes contratantes nesse sentido” (SOUZA, 2005, p. 128); claramente injustas e que podem ser minimizados ou suprimidos pela aplicação da regra de indexação.

Com efeito, a indexação, ou reajustamento do valor nominal da moeda para atingir-se seu valor real, é medida que denota a existência de inflação, daí porque é preferível que não haja necessidade de ser realizada. O ideal é eliminar a inflação, restabelecendo, conforme lição de Wald (1983), a dupla função da moeda, quais sejam, de medida de valor e de meio de pagamento.

Mas enquanto houver inflação no país – ainda hoje existente no Brasil, apesar do controle de seu processo – o reajustamento se impõe como medida de justiça, dada a impossibilidade da ficção quanto à estabilidade do poder aquisitivo

da moeda.

Para o Direito Econômico, portanto, o reajustamento dos valores monetários ou indexação deve ser tratado como uma regra jurídica. Isso se justifica como meio necessário para “evitar que o poder econômico privado se firme nos contratos, transformando a política econômica inflacionária assumida pelo governo em oportunidade de exploração de alguns setores da economia em proveito de outros” (SOUZA, 1980, p. 180). O autor ainda defende que:

Manda o princípio de justiça que essa esdrúxula consequência seja evitada, pois a ausência de sua prática apenas representa uma falsa idéia de resultados econômicos positivos para o interesse coletivo. Nisso reside o elemento principal da injustiça a ser corrigida. A essa tarefa se propõe o Direito Econômico (SOUZA, 2005, p. 18).

Outra não é a posição de Arnoldo Wald, para o qual:

O direito não é um mecanismo cego que possa ser utilizado para fins puramente econômicos. Ao contrário, ele é um instrumento inspirado numa finalidade ética e destinado a atendê-la. Ora, a correção corresponde, na realidade, a um imperativo ético baseado na boa-fé das partes e no respeito à vontade real delas (WALD, 1983, p. 23).

Como já citado, vários são os textos legais que contemplam a regra da indexação no ordenamento jurídico brasileiro. Entre eles se destaca a Constituição da República de 1988, que prevê, no artigo 37, inciso X, a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos devido à “perda acelerada do valor da moeda”, segundo Cretella Júnior (1992).

O dispositivo constitucional em apreço institui a obrigatoriedade de aplicação da regra da indexação para minimizar os efeitos da perda de poder aquisitivo, determinados pelo processo inflacionário. Conforme ensina a doutrina brasileira:

No que concerne ao realinhamento da remuneração dos servidores, cumpre distinguir a **revisão geral** da **revisão específica**. Aquela retrata um reajustamento genérico, calcado fundamentalmente na perda de poder aquisitivo do servidor em decorrência do processo inflacionário; esta atinge apenas determinados cargos e carreiras, considerando-se a remuneração paga às respectivas funções no mercado comum de trabalho, para o fim de ser evitada defasagem mais profunda entre as remunerações do servidor público e do empregado privado. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 52).

O texto constitucional originário de 1988 dispunha, na redação do artigo 37, inciso X, anterior à Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que “a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores

públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data”. Tal regra estabelecia a vinculação entre a remuneração dos servidores civis e militares, garantindo-lhes paridade nas revisões.

Tal dispositivo, antes da Emenda nº 19, de 1998, tratava do reajustamento da remuneração dos servidores para conformar seu valor nominal ao valor real da moeda, em virtude das perdas do poder aquisitivo causadas pela inflação. Em outras palavras, ele cuidava da aplicação da regra da indexação à remuneração dos servidores.

Em sua redação originária, o artigo 37, inciso X, da Constituição de 1988 estendia a revisão tanto aos servidores civis quanto aos militares. Por sua vez, os empregados públicos estavam excluídos da revisão remuneratória “igual” e realizada na mesma data, pois já se encontravam abrangidos por dissídios coletivos que podiam (e podem) conduzi-los a índices distintos, em datas diferentes.

Quanto à interpretação jurisprudencial da versão original do citado artigo 37, inciso X, entendia o Supremo Tribunal Federal que o dispositivo não assegurava a revisão anual da remuneração dos servidores, nem fixava data-base para o reajuste, causando a indesejável ineficácia da Constituição, a saber:

Até a nova redação do art. 37, X, da Constituição – resultante da EC 19/98 – posterior, assim, à MP 1.053/95 – o entendimento do Tribunal se sedimentara no sentido de que, em sua versão original, a Constituição nem assegurava revisão anual da remuneração dos servidores públicos, nem, via de consequência, lhes fixara data-base para o reajuste. É o que basta para confirmar que a eles – servidores públicos – que, então, no ponto, não se poderiam entender compreendidos na alusão geral aos ‘trabalhadores’ -, não beneficiava o diploma legal invocado (RE 412.275-AgR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 8.10.2004).

Em outra oportunidade, quanto ao tema da recomposição dos vencimentos dos servidores em virtude de inflação, porém em face da Constituição Gaúcha de 1989, o STF, por vislumbrar inconstitucionalidade, decidiu suspender o dispositivo daquela Carta Estadual que previa a correção automática dos vencimentos dos servidores públicos, apontando a necessidade de lei ordinária específica para cuidar da revisão remuneratória,

(...) apesar da garantia da irredutibilidade contida na Constituição brasileira de 1988 porque, se interpretada esta como apta a possibilitar a pronta recomposição dos vencimentos em face da inflação, nulificada restaria a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que aumentassem as despesas públicas, consequência natural de seu papel de gestor das finanças do Estado (...) (CAMARGO, 2001, p. 142-143).

Com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a redação do

artigo 37, inciso X, da Constituição de 1988, foi alterada, passando a dispor que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada a revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

É importante esclarecer que o dispositivo constitucional, com a nova redação conferida pela Emenda de 1998, não se estende aos servidores militares, ao contrário do previsto em sua redação originária. Por outro lado, permanece não se estendendo aos empregados públicos regidos pela CLT pelos motivos explicados anteriormente. Alcança, por sua vez, os servidores de todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Pela nova redação do artigo 37, X, da Constituição da República, dois comandos se destacam. O primeiro se refere ao fato de que a fixação ou alteração da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos depende de lei específica, observada a iniciativa privativa dos entes da Federação em cada caso.

O segundo comando assegura aos servidores a revisão geral e anual da remuneração e dos subsídios, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Esse comando, assim como se verificava na redação originária do dispositivo constitucional em debate, é exatamente o que visa ao reajustamento dos estipêndios dos servidores para conformar seu valor nominal ao valor real da moeda, em virtude das perdas de poder aquisitivo causadas pela inflação. Inovou, entretanto, ao dispor que a revisão deva ser realizada anualmente e ao prever a remuneração e os subsídios como espécies distintas de estipêndios.

Por esse segundo comando, assegurou-se o direito à revisão que alcança o funcionalismo de cada ente federativo, de maneira a garantir a reposição das perdas inflacionárias que, apesar de controladas após o advento do “Pano Real” ainda são constantes e persistentes no Brasil. Isso se dá mediante a aplicação de percentual único e variável a cada período de um ano, contado a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998.

Com isso, o servidor público conquistou o direito constitucional de reajuste anual de sua remuneração ou do subsídio, de maneira a contemplar a inflação do período anterior, referente aos últimos doze meses.

A partir do ano seguinte à promulgação da Emenda em debate, ou seja, a partir de 05 de junho de 1999, e daí anualmente, “os funcionários públicos de todos os entes da Federação deveriam ter sido contemplados com a correção monetária de suas remunerações, em percentual único, que garantisse o valor real dos vencimentos diante da inflação verificada no período” (FERRAZ, 2006, p.221-222).

Isso, entretanto, não é o que ocorre na realidade, pois os reajustes não têm sido anuais nas três esferas da Federação. Quanto à União, por exemplo, os servidores não foram contemplados com as revisões gerais correspondentes aos anos de 1999, 2000 e 2001, causando-lhes grandes prejuízos financeiros e econômicos. É o arrocho econômico nas remunerações dos servidores públicos implementado pelo neoliberalismo de regulação (SOUZA & CLARK, 2008).

Apesar da determinação constitucional, várias foram as omissões do Estado em legislar sobre o reajuste anual da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos. Tal matéria, entretanto, é de tamanha relevância que merece ser tratada em trabalho específico.

Registre-se que importante questão diz respeito à compatibilidade da revisão geral e anual em apreço com as normas de responsabilidade fiscal. Quanto a isso, entende-se, neste texto, que os gastos com a remuneração e os subsídios dos servidores podem extrapolar os limites do artigo 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelecidos em cumprimento ao *caput* do artigo 169 da Constituição de 1988, quando procedida à revisão geral anual, pois este é um direito constitucional dos servidores e não mera concessão feita ao arbítrio da Administração Pública. Entretanto, se isso ocorrer, a Administração Pública deverá implementar medidas para redução da despesa, conformando-a àqueles limites do artigo 19 da Lei Complementar nº 101, de 2000, necessariamente obedecendo à ordem prevista nos parágrafos 3º e 4º do artigo 169 da Constituição de 1988.

Neste artigo, o importante é pontuar que a Constituição da República de 1988 expressamente contemplou, tanto antes quanto após a Emenda nº 19, de 1998, a regra da indexação da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos, visando ao reajuste desses estipêndios para evitar a indesejável perda do poder aquisitivo da moeda causada pela inflação.

Daí porque se conclui que somente a adoção da regra da indexação é capaz de assegurar um tratamento minimamente justo para os trabalhadores do serviço público brasileiro.

Considerações finais

Como visto ao longo deste texto, o Brasil sempre conviveu com processos inflacionários, especialmente a partir dos anos de 1960, culminando com a hiperinflação no final da década de 1980 e início de 1990. Nesse período, a inflação que inicialmente caracterizava-se por ser de demanda, transmutou-se em inflação de custos (predominante), além do forte padrão inercial apresentado a partir de meados da década de 1970 em diante.

Tal realidade econômica exigiu que se lançasse mão de instrumentos capazes de evitar a perda do poder aquisitivo imposto pela inflação, de maneira a recompor o valor nominal da moeda ao seu valor real. O mecanismo hábil a esse fim foi a indexação, que, para a Ciência Econômica, não é adequado, pois, apesar de reajustar o valor real da moeda, é um dos fatores que perpetuam o padrão inercial da inflação.

Mas como regra jurídica, a indexação é medida adequada e necessária para se evitar o empobrecimento “sem causa” pela diminuição do poder aquisitivo decorrente de políticas governamentais inflacionárias, em relação às quais aqueles que sofrem o empobrecimento não tenham dado causa. É verdadeira medida de justiça.

Nesse sentido, no que se refere à política salarial, a regra da indexação é medida que minimiza as distorções das relações de trabalho, estabilizando-as e

limitando as oportunidades de conflitos trabalhistas.

Decorre dessa regra o disposto no artigo 37, inciso X, da Constituição da República de 1988, pelo qual a remuneração e os subsídios dos servidores públicos de todos os entes da Federação serão reajustados anualmente, de maneira a minimizar ou suprimir a perda do poder aquisitivo da moeda causada pela inflação. Em outras palavras, tem-se a previsão constitucional da aplicação da regra da indexação.

Poder-se-ia questionar a aplicação do dispositivo constitucional para revisão dos salários dos empregados públicos. Mas essa medida não lhes é cabível, pois os celetistas já se encontram abrangidos por dissídios coletivos capazes de lhes assegurar a recomposição salarial pela perda inflacionária.

É importante ponderar que, assim como a revisão de estipêndios prevista no artigo 37, inciso X, também é constitucional a norma impositiva de limites aos gastos com servidores públicos, prevista no artigo 169 da Constituição da República de 1988 e regulamentada pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF). Decorre disso que o aumento das despesas pela revisão geral anual da remuneração e dos subsídios dos servidores poderá extrapolar os limites de gastos da LRF com pessoal, previstos no seu artigo 19, hipótese em que deverão ser adotadas as medidas de ajuste dessas despesas, previstas nos parágrafos 3º e 4º daquele artigo 169 da Constituição de 1988.

Em arremate, conclui-se que a Constituição da República de 1988 expressamente contemplou a regra da indexação da remuneração e dos subsídios dos servidores públicos, para evitar a perda do poder aquisitivo da moeda causada pela inflação, a qual, apesar de controlada, ainda é constante e persistente no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALBINOTTO NETO, Giacomo. *A indexação salarial: teoria e evidência*. 1991. 223f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BATISTA JR. Paulo Nogueira. *A economia como ela é... 3ª*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005. 441 p.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Direito econômico: aplicação e eficácia*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2001. 559 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 927 p.

CLARK, Giovani. *O Município em Face do Direito Econômico*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 266 p.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. v.4.

FERRAZ, Luciano. Responsabilidade do Estado por omissão legislativa: o caso do art. 37, X da Constituição da República. In: FREITAS, Juarez (Org.). *Responsabilidade civil do Estado*. São Paulo: Malheiros, 2006. Cap.10, p. 208-225.

NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, 383 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34, 1996. 357 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Desenvolvimento e crise no Brasil*. 13.ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. 239 p.

ROBOCK, Stefan Hyman. *O desenvolvimento brasileiro em debate*. Tradução de Léo Magarinos de Souza Leão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977. 247 p.

SINGER, Paul. *A crise do milagre: interpretação crítica da economia brasileira*. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 167 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980. 626 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras linhas de direito econômico*. 6.ed. São Paulo: LTr, 2005. 603 p.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. *Questões Polêmicas de Direito Econômico*. São Paulo: Ltr, 2008, 102 p.

WALD, Arnoldo. A evolução da correção monetária na “era da incerteza”. In: CANTO, Gilberto de Ulhôa; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *A correção monetária no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1983. Cap.2, p.9-23.